

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Vanilda Perpetua Gerete Mofardini

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTENCIA SOCIAL DE JALES**

BELO HORIZONTE

2014

Vanilda Perpetua Gerete Mofardini

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTENCIA SOCIAL DE JALES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Eleonora Schettini M. Cunha.

BELO HORIZONTE

2014



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

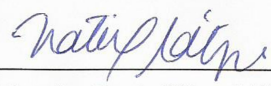
Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE JALES” elaborada por **Vanilda Perpétua Gerete Mofardini**.

A Comissão, composta pelos professores Eduardo Moreira da Silva e Natália Guimarães Duarte Sátyro, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Eduardo Moreira da Silva (UFMG)



Natália Guimarães Duarte Sátyro (UFMG)

Vanilda Perpetua Gerete Mofardini

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTENCIA SOCIAL DE JALES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Eleonora Schettini M. Cunha.

Banca Examinadora

Orientadora: Prof. Dra. Eleonora Schettini M. Cunha
Instituição: Universidade Federal Minas Gerais

Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2014

Dedico a DEUS que me abençoou abrindo essa porta, me capacitou e me deu força, ânimo, coragem, sabedoria e direção, a ele toda honra e toda Glória. Obrigada Senhor.

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo que me compreendeu nos momentos mais difíceis, e nunca deixou de acreditar nessa conquista.

A coordenadora do CRAS de Jales Maria Aparecida Pietrobon, aos membros do Conselho Municipal de Assistência Social de Jales, pela disposição e colaboram em especial a secretária e estagiária do Conselho Jéssica Rodrigues Miguelão.

À minha Orientadora Eleonora Schettini M. Cunha que se dedicou com atenção e carinho no decorrer do desenvolvimento desse projeto, que com empenho me encorajou a não desistir mesmo não tendo consciência disso. Obrigada Professora. Terei a honra de tê-la como exemplo na vida.

À toda minha família e amigos que me encorajaram no decorrer dessa caminha.

EPÍGRAFE

Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.

Charles Chaplin

RESUMO

MOFARDINI, Vanilda Perpétua Gerete. **Participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social de Jales**. 2014. 38 f. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

Este trabalho de pesquisa foi realizado junto ao conselho Municipal de Assistência Social de Jales tendo como objetivo analisar a participação da sociedade civil como membro do conselho. O estudo foi realizado por meio de pesquisa documental e bibliográfica para a compreensão da Democracia Participativa, bem como por meio da realização de observação e de entrevistas não estruturadas com membros do Conselho Municipal de Assistência Social e funcionários do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, caracterizando-se como uma pesquisa qualitativa. As entrevistas foram realizadas com sete pessoas, membros não atuantes no CMAS Jales, membros atuantes no CMAS Jales e membros de ONGs não atuantes no CMAS Jales. O resultado do estudo mostrou que os entrevistados sentem a mesma dificuldade para participação: o não entendimento do trabalho desenvolvido pelo CMAS Jales. Chega-se a conclusão que a sociedade civil envolvida em ONGs e no CMAS de Jales deixa de praticar a democracia participativa por desconhecimento das políticas públicas, e das funções das instituições participativas, ou seja, falta conhecimento por parte dos cidadãos, e que há a necessidade de investimento, por parte do Poder Público, para a educação democrática participativa.

Palavras-chave: assistência social. participação democrática. políticas públicas. capacitação.

ABSTRACT

MOFARDINI, Vanilda Perpetual Gerete. **Civil society participation in city council social care Jales**. 2014 38 f. Monograph (Specialization in Participatory Democracy, Republic and Social Movements) - Federal University of Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

This research was conducted by the Municipal Council of Social Assistance Jales aiming to analyze the participation of civil society as a board member. The study was conducted through documentary and bibliographic research for the understanding of participatory democracy, as well as by conducting observation and unstructured interviews with members of the City Council of Social Welfare and employees Referral Center of Social Assistance - CRAS, characterized as a qualitative research. Interviews were conducted with seven people, not active members in Jales CMAS, CMAS active members in Jales and members of non-active NGOs in CMAS Jales. The study results showed that respondents feel the same difficulty for participation: not understanding the work of the CMAS Jales. Arrive at the conclusion that civil society and NGOs involved in the CMAS Jales stops practicing participatory democracy by lack of public policies, and the roles of participatory institutions, ie, lack of knowledge on the part of citizens, and that there is need for investment by the government, for the democratic participatory education.

Keywords: social assistance. democratic participation. public policies. Training

LISTA DE SIGLAS

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PNUD - Programa das Nações Unidas Para Desenvolvimento

CF - Constituição Federal

ADERJ - Associação dos Deficientes Físicos da Região de Jales

AACAJ - Associação dos Amigos da Criança e do Adolescente de Jales

SACRA - Sociedade Assistencial e Cultural da Região da Alta Araraquarense

UNIJALES - Centro Universitário de Jales / Associação Educacional de Jales

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

ONG - Organização Não Governamental

PNAS - Plano Nacional de Assistência Social

NOB - Norma Operacional Básica

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Democracia e participação.....	14
1.2 A Democracia Brasileira	16
1.3 A Participação institucionalizada da Sociedade Civil e a especificidade da assistência social.....	18
CAPÍTULO 2 - O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE JALES	22
2.1 Históricos da Criação do Conselho de Assistência Social	22
2.2 Composição e Formalização do Conselho.....	23
2.3 Associações e Entidades Participantes	25
2.4 Processo Eleitoral	27
2.5 Desenvolvimentos dos Trabalhos.....	27
CAPÍTULO 3 – OS ENTRAVERES À PARTICIPAÇÃO NO CMAS DE JALES	32
3.1 Porque não Participar do CMAS	32
3.2 Porque participam pouco do CMAS.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	36
ANEXOS	39

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação de alguns de seus artigos, os conselhos tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas, tendo como referência os princípios constitucionais que estabelecem a participação da sociedade na condução das políticas públicas. Relacionados a um extenso leque de políticas e programas, os conselhos se configuram como um novo espaço de participação da sociedade e na sua relação com o Estado, ao proporcionar o acesso da população às instâncias decisórias.

Houve, desde então, a expansão dos conselhos de políticas públicas nos municípios brasileiros, inclusive com sua institucionalidade garantida por leis, “o primeiro pressuposto normativo que informa nosso olhar sobre os conselhos é o reconhecimento dos avanços que a criação dessa institucionalidade participativa representa enquanto resultado da aposta da luta por dentro do Estado como estratégia para construção de uma cidadania”. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). No entanto, aqueles que participam e/ou estudam essas inovações conhecem e reconhecem que as dificuldades enfrentadas por eles ainda são imensas.

Diante da importância desta nova institucionalidade, este trabalho tem como objeto de estudo o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Jales com o objetivo de melhor compreender as especificidades da participação institucional junto ao CMAS e as dificuldades enfrentadas por ele em relação à participação dos seus membros nas atividades desenvolvidas.

A escolha do Conselho Municipal de Assistência Social de Jales para a realização deste trabalho deu-se devido à experiência de participação como membro do conselho (CMAS). Durante esse período, houve a percepção da evasão da sociedade civil nas reuniões ordinárias e extraordinárias, também a baixa participação nas comissões internas existentes. Este fato instigou-me a realizar este estudo com a pretensão de se confirmar o problema percebido, entender sua causa e, posteriormente, pensar estratégias para resolvê-lo. Neste caso, incentivar o poder público a oferecer educação democrática para a cidadania, ou seja, preparar o cidadão para a prática de uma democracia participativa com conhecimento das políticas públicas.

O problema a ser pesquisado teve por objetivo estudar os motivos da baixa participação da sociedade civil do município de Jales/SP no processo de distribuição de recursos e implantação das políticas públicas. Para isso, foram também objetivos do trabalho

analisar o desenvolvimento da democracia, e avaliar o grau de informações da sociedade civil sobre democracia.

Para orientar o trabalho, foram formuladas as seguintes perguntas de pesquisa: Por que representantes de organizações da sociedade civil não têm interesse em ser membro do CMAS de Jales? Por que os que são membros participam pouco das atividades do CMAS de Jales? No intuito de responder essas perguntas, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental que embasasse a ideia de participação democrática na política de assistência social. No primeiro capítulo está apresentada a sistematização dessa revisão, onde são tratados alguns aspectos relacionados à democracia e à participação, bem como elementos relacionados a política de assistência social e sua diretriz de participação social.

O segundo capítulo trata do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Jales, município situado no noroeste do Estado de São Paulo, a 586 Km da capital do Estado, cuja população é estimada em 57.475 habitantes, considerado centro de Região (IBGE/2000). Neste capítulo recupera-se parte do histórico de criação do CMAS e explica-se a forma como está organizada a participação da sociedade civil. Para escrevê-lo, foi realizada análise documental referente ao Conselho (Lei, Regimento Interno, Atas), relacionada ao período de 1995 a 2013.

No terceiro capítulo, analisa-se a forma metodológica para desenvolvimento da pesquisa, nos quais foram utilizadas as bibliografias para levantamento das informações visando o entendimento sobre ações de controle social e gestão. Além de análises do conteúdo teórico dos capítulos, estabeleceu a pesquisa a campo com entrevistas para levantamento de informações na origem do processo da pesquisa. Dando credibilidade a mesma que é organizada por fases do estudo dentre teoria, prática, análises e resultados finais.

CAPÍTULO 1 - PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Este capítulo tem como objetivo apresentar a sistematização realizada a partir da literatura sobre democracia e participação, uma vez que se considera que os conselhos de políticas são espaços que possibilitam a participação democrática. Também sistematiza aspectos da Política Nacional de Assistência Social, enfatizando a diretriz de participação, que levou à criação de conselhos, nos três níveis de governo.

No Brasil o contexto de democracia é reforçado pelas condições que se deu a transição democrática, sendo que o autoritarismo da ditadura colaborou com a promoção para a participação da sociedade, assim como também na descentralização das políticas públicas, sendo prescrita pela Constituição Federal de 1988.

1.1 Democracia e participação

Alguns autores afirmam que a Democracia é “muito mais do que um regime de governo, ela se confunde com a própria vida, [e que] a Democracia é, primeiro e acima de tudo, um ideal, (...) sem uma tendência idealista, uma democracia não nasce e, se nasce, debilita-se rapidamente”. (PNUD, 2004). Outros autores alertam para a difícil realização do ideal democrático, uma vez que:

Mais do que qualquer outro regime político, a democracia vai contra a corrente, contra as leis inerciais que governam os grupos humanos. “As monocracias, as autocracias, as ditaduras são fáceis, aparecem sozinhas; as democracias são difíceis, têm que ser promovidas e é preciso acreditar nelas” (ROSANVALLON, 2002 *apud* SARTORI, 1991, p.119).

A questão da democracia como forma, e não como substância, foi a resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista à democracia, bem como às necessidades de se estabelecerem procedimentos que viabilizassem os governos representativos. Segundo Santos; Avritzer (2003), Hans Kelsen formulou essa questão ainda na primeira metade do século XX. Para ele, o central era criticar a ideia de que a democracia poderia corresponder a um conjunto preciso de valores e a uma forma única de organização política. Esse é um importante debate entre estudiosos e operadores da democracia: quais seus limites e como é possível aperfeiçoar ou aprofundar a democracia.

O Século XX pode ser identificado como aquele em que o ideal democrático foi mais amplamente traduzido em regime de governo, com uma ampla difusão nos diferentes continentes de governos representativos originados de procedimentos democráticos de escolha (eleições), acompanhado de um forte debate sobre o próprio ideal democrático. Santos; Avritzer (2003) relatam que este debate tem origem em duas concepções de mundo que influenciaram a modernização do Ocidente: a liberal democracia e a concepção marxista de democracia, sendo esta última entendendo o mundo do trabalho como determinante para o exercício da soberania. Para os autores, o enfrentamento dessas duas concepções deu origem.

“às concepções hegemônicas no interior da teoria democrática que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (SANTOS; AVRITZER, 2012, p.15).

Numa outra perspectiva, Bobbio (1994) considera que; a democracia é “o exercício do poder público em público”. Nesta definição, Bobbio atribui ao termo ‘público’ duas acepções, referindo-se, na primeira delas, à contraposição entre público e privado e, na segunda, à contraposição entre público e secreto. Desta forma, para Bobbio, a democracia é a ordem voltada para a realização dos interesses públicos e, para tanto, ela deve ser feita em público e deve ser possível de controle público (ANASTASI; INÁCIO, 2006).

As reflexões desses autores possibilitam afirmar que conceituar democracia não é uma tarefa simples. Observa-se que a democracia é estudada, analisada e refletida por vários estudiosos e pesquisadores e que apesar dos caminhos percorridos serem diferentes e de haver vários aspectos de entendimento e de discussão, todos chegam à conclusão de que a democracia ainda tem um longo caminho a percorrer. Além disso, para muitos deles a democracia se resume ao ato de votar, ser livre para escolher seus representantes, ou seja, nossos governantes.

A variação na prática democrática relatada no texto de Santos e Avritzer (2003), e que enfatiza a participação cidadã, é vista com maior interesse no debate democrático atual rompendo com as adjetivações próprias do debate político do período da guerra fria – democracia popular versus democracias liberais. Ao mesmo tempo, o processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado Nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas em diferentes países.

Para Santos e Avritzer (2008), experiências participativas desta natureza são expressões da qualidade da democracia praticada nas sociedades contemporânea. Os autores denominam democracias de alta intensidade aquelas em que se verifica a experiência democrática em fóruns participativos, onde é possível a atuação continuada e constante do cidadão na vida política. De outro lado, situam-se as experiências democráticas, ou democracias de baixa intensidade, em que a participação política dos cidadãos restringe-se à representação – ao processo eleitoral – em momentos delimitados no tempo, quando os cidadãos elegem seus representantes. (LITWINCZIK, 2003).

A teoria democrática tem sido desafiada por novas experimentações que visam à ampliação da participação dos cidadãos. No caso do Brasil, o processo de redemocratização propiciou muitas inovações que têm propiciado a participação política de atores sociais na definição e no controle de políticas públicas, como será apresentado na próxima seção.

1.2 A Democracia Brasileira

A partir dos anos 60, o Estado brasileiro viveu uma história marcada por períodos oscilantes entre momentos democráticos e momentos onde o autoritarismo militar dominava. Somente a partir dos “anos de 1980 e 1990”, com o surgimento de novos atores na política, começou-se a discutir a democratização e a se escrever uma nova história. A Constituição federal aprovada, em 1988 deu início ao processo de reconstrução da democracia brasileira.

Com a democratização, o Brasil passou a ter liberdade de expressão e o povo começou a praticar a democracia através do voto, escolhendo seus representantes políticos. Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), surgiram as possibilidades de participação institucional, ou seja, o movimento democrático gerou espaços à participação institucional. Essa é uma questão relevante, uma vez que se considera que, com isso, houve o fortalecimento da democracia.

Embora não as interpretem exatamente da mesma forma, os líderes latinos americanos consideram que a participação política e os controles sobre o exercício do poder são duas condições básicas da democracia, e que ambas se fortaleceram ao longo da última década (PNUD, 2004, p. 10).

No Brasil, a (CF/88), além de consolidar direitos políticos e ampliar o rol de direitos sociais, “estabeleceu os fundamentos que possibilitariam a criação de novas instituições, quando assegurou a participação social nas decisões sobre as políticas públicas” (ALMEIDA;

CUNHA, 2009). E é por meio destas novas institucionalidades, que é possível a participação política dos cidadãos na gestão das políticas.

Peruzzotti (2004) relata que toda transformação ocorrida na política para alcançar a democracia, “deixou para trás o plebiscitaritarianismo populista”, ou seja, a participação democrática deixa de ser apenas o ato de eleger o representante político e passa a ser mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos. A sociedade manifesta-se diretamente, sinalizando as políticas desejadas e responsabilizando os governantes pelas ações praticadas e pelos resultados obtidos. Segundo o autor, o “representado já não permanece como um sujeito passivo e assume um papel de monitoramento ativo”.

O mandato representativo se encontra, agora, sob a supervisão de uma combinação de mecanismos formais e informais destinados a fazer com que os representantes atuem responsabilmente e levem em consideração os interesses dos representados. Neste sentido, entende-se que os cidadãos e as organizações da sociedade civil podem questionar determinadas decisões ou políticas públicas, denunciar comportamentos ilegais dos funcionários públicos ou tematizar novos problemas ou assuntos na esfera pública.

A esse novo modelo de controle democrático foi dado o nome de Controle Social, e esse são exercidos de forma coletiva sobre o poder público, objetivando uma maior responsabilidade dos representantes políticos para que as políticas públicas sejam executadas de forma correta. O controle social fortalece a democracia, que deixou de ser restrita somente no ato de votar. As eleições passaram a ser um ato democrático de escolha dos representantes que, depois de eleitos, são acompanhados e fiscalizados por instâncias de controle social, dentre elas os conselhos.

Um dos problemas que envolvem a democracia representativa refere-se à disponibilidade de informações e de capacidade cognitiva que diferencia os eleitos e os eleitores, algo que decorre da necessária divisão de trabalho entre representantes e representados. Com isso, para que a democracia representativa seja fortalecida é necessário que caminhe junto à democracia participativa.

Arendt (1994) afirma que um governo democrático só é legítimo se mantiver a “democracia participativa”, na qual os cidadãos livres desenvolveriam sua participação diretamente na esfera pública, um espaço de interesse comum a todos os cidadãos, mesmo que tenham perspectivas diferentes. Para Perez (2009), a democracia participativa também tem como objetivo ampliar o controle da sociedade civil sob a administração pública, pois os cidadãos têm direito de participar de discussões e assuntos que dizem respeito ao coletivo.

No caso do Brasil, Teixeira (2007) relata que a Constituição de 1988 estabelece novas possibilidades democráticas e que um novo desenho nas políticas públicas se forma a partir dos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil. Ele destaca que fica determinada a participação da sociedade nas “políticas sociais” de forma representativa nos espaços de deliberações acerca das diretrizes das políticas, do seu planejamento, da sua execução, do seu controle e da supervisão dos planos, programas e projetos. A próxima seção trata de algumas dessas formas, enfatizando os conselhos de assistência social.

1.3 A Participação institucionalizada da Sociedade Civil e a especificidade da assistência social

Até o momento buscou-se mostrar que a democracia representativa possibilita uma participação limitada da população e que não é suficientemente capaz de sanar os problemas sociais do país. Por esse motivo, surge uma nova proposta que valoriza e estimula a participação dessa mesma população, conhecida como democracia participativa. Nesse sentido, a participação do cidadão não fica mais restrita somente à escolha de seus representantes políticos, amplia-se para uma participação nas questões públicas.

Para Santos; Pogrebinschi (2011), essas novas práticas democráticas têm o intuito comum de ampliar a participação dos cidadãos para além do exercício do direito de sufrágio. O principal pressuposto a nortear tais experiências, portanto, é o de permitir que os cidadãos envolvam-se de forma mais direta na gestão da coisa pública, em participar na formulação, execução e controle de políticas públicas. O efeito esperado com tais práticas, por sua vez, é o de permitir que o exercício da democracia não se esgote nas eleições, propiciando que os cidadãos manifestem suas preferências de uma forma não mediada por partidos e políticos profissionais e por meios outros que não o voto. Santos e Pogrebinschi consideram que

o surgimento de novos espaços democráticos, assim como de novos atores envolvidos na gestão da coisa pública, pode, por outro lado, ser encarado como forma de fortalecimento da representação política, e não como um sinal de enfraquecimento das suas instituições. (SANTOS; POGREBINSCHI, 2011, pg. 261).

Avritzer (2012) mostra como a Assembleia Constituinte, no Brasil, aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos. Ele destaca o artigo 14 da CF/88, que trata da iniciativa popular de lei, o artigo

29, que trata da organização das cidades, e vários outros artigos constitucionais que estabelecem a participação de associações civis na elaboração e no controle das políticas, como a saúde e a assistência social. Nesse ponto, cabe destacar o debate em torno desse novo ator tão destacado – a sociedade civil.

Avritzer (2000) nos relata que:

“o crescimento das formas de organizações da sociedade civil no Brasil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país, vale a pena tecer algumas considerações sobre esse crescimento: ele foi bastante concentrado em algumas cidades das regiões Sul e Sudeste, principalmente nas grandes capitais, expandindo-se depois para algumas cidades de grande porte fora da região (SANTOS, 1993; *apud* AVRITZER, 2000).

Os principais tipos de associação que cresceram fortemente nos anos 1980 foram às associações comunitárias e as associações profissionais (AVRITZER, 2000). O texto relata ainda que “outro fenômeno que merece ser destacado, no que diz respeito à sociedade civil”. Foi a proliferação de organizações não governamentais (ONGs) no Brasil, a partir do começo dos anos 1990. Outro autor de nossa história Fernandes, 1988 relata que “os partidos de ordem e os políticos profissionais trabalharam a consciência social dos excluídos”. Vimos também que a organização popular teve início com apoio de partidos políticos e grandes entidades da época, porém, a classe trabalhadora (pobres) teve a iniciativa de tomar em suas mãos o seu próprio destino. Assim, no Brasil especificamente o conceito de sociedade civil passou a designar, a formação de uma nova arena societária, autônoma, que simultaneamente questionava a ação do estado e dos atores econômicos e demandava direitos civis, políticos e sociais. (AVRITZER, 1994 *apud* RIBEIRO; FARIA 2010).

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para o Brasil não só quanto à possibilidade de participação da sociedade na formulação e no controle de políticas. Ela trouxe no seu conteúdo a expressão da conquista dos direitos sociais e, dentre eles, a Assistência Social, que foi garantida como política pública, direito do cidadão e dever do estado, inscrita no artigo 194. A assistência social foi integrada ao sistema de seguridade social, entendida como um conjunto de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas à assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

Os Artigos 203 e 204 na CF/88 tratam especificamente da assistência social. Além de assegurarem esta política como um direito dos cidadãos brasileiros estabelece que a

organização da assistência social esteja embasada nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa; participação popular e controle democrático e a primazia do Estado na gestão da política em cada nível de governo. Esse aspecto é relevante, pois indica que deveria haver algum meio que viesse a concretizar essas diretrizes.

Com a proposta de regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, no ano de 1993 é aprovada a Lei de nº. 8.742 de 07 de dezembro de 1993¹, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei que veio organizar a assistência social e que estabelece uma nova matriz para a assistência social brasileira. A Lei foi atualizada em 2011 e alguns aspectos dessa Lei são particularmente importantes para o tema da participação da sociedade civil. Destaca-se o art. 5º - II, no qual está determinada a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. O art. 3º instrui que: “consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. (LOAS, 2011).

Ainda no art. 6º, deparamos-nos com a seguinte determinação: “as ações na área de assistência social são organizadas em sistemas descentralizados e participativos, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área” (LOAS, 2011). Desta forma, as condições para a criação do sistema descentralizado estão legisladas, rompendo com a forma centralizadora do Governo Federal na execução da política de assistência social, introduzindo um compartilhamento de poder nas três esferas de governo.

Referente especificamente à participação popular, no art. 16 das LOAS, fica garantida a criação dos conselhos de assistência social, nos três níveis de governo, com caráter permanente e deliberativo, de composição paritária entre sociedade civil e governo. No referido artigo está descrito que “as instâncias deliberativas” do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I- o Conselho Nacional de Assistência Social; II- os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III- o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV- os Conselhos Municipais de Assistência Social (LOAS, 2011).

¹ A LOAS foi alterada em 2011, por meio da Lei 12.435, que atualizou a legislação em decorrência dos inúmeros avanços que ocorreram na área, entre 1993 e 2011.

Oliveira (2008) destaca que se iniciou uma grande conquista, no ano de 1988, com a oficialização da nova Constituição brasileira. O fator desta vitória é em relação aos movimentos sociais, que conseguiram a inclusão dos direitos à Saúde, à Assistência Social e também à Seguridade Social, além de melhorias na democracia. O reconhecimento, por parte da Constituição brasileira, de que a maneira que deve ser exercido o poder é por meio da participação popular, exercendo por direito legítimo e praticando a democracia da participação. Além disso, a assistência social passou a ser um direito que o Estado brasileiro deve garantir a toda a sociedade, dentre outros temas como Saúde e Educação (BRASIL, 1988).

Neste capítulo buscou-se apresentar alguns elementos destacados pela literatura e por documentos normativos considerados relevantes para tratar da participação institucionalizada na área da assistência social. O próximo capítulo trata de um dos principais espaços de participação – os conselhos – tendo como objeto específico o Conselho Municipal de Assistência Social de Jales-SP.

CAPÍTULO 2 - O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE JALES

Este capítulo tem como objetivo apresentar o conselho municipal de assistência social de Jales, com breve relato da sua criação e posteriormente assuntos relacionados ao seu desenvolvimento quanto à composição, trabalhos desenvolvidos e questões a serem superadas. Para entender as políticas públicas existentes é necessário saber um pouco do município em discussão.

Jales é um município brasileiro situado no noroeste do estado de São Paulo. Tem uma população estimada em 48.724 habitantes e área de 368,5 Km². Localiza-se a 586 km da cidade de São Paulo. (JALES, 2014). O município de Jales é uma das cidades mais novas do Estado, fundada em 15 de abril de 1941. Sendo Centro de região, acolhe diversos distritos e pequenos municípios vizinhos. Sua economia é baseada na agricultura, comércio com pequenos distritos industrial, a saúde também está em destaque por existir todas as especialidades, conta com hospital de tratamento do câncer que atende pessoas de todo o território brasileiro.

Os serviços sócios assistenciais ofertados no município estão divididos entre Poder Público e Organizações não Governamentais. O poder público conta hoje com todos os tipos de atendimentos exigidos pelo SUAS – Sistema único de Assistência Social, garantidos por Leis e decretos. As ONGs prestam serviços gratuitamente aos cidadãos que dele necessita e todas possuem certificação do Conselho Municipal de Assistência Social, algumas contam com apoio financeiro por parte do poder público. No próximo passo veremos assuntos referentes ao conselho municipal de assistência social de Jales.

2.1 Históricos da Criação do Conselho de Assistência Social

Conforme o regimento interno do conselho municipal de assistência social de Jales, ele foi criado em 06 de Dezembro de 1995, pela lei municipal nº 2266/95 aprovada pela câmara de vereadores. Alguns anos depois houve alterações da legislação, para a sua atualização conforme as mudanças nas normas federais. A lei municipal que vigora até então é a Lei 2.799 de 04 de Novembro de 2003 (JALES, 2003).

A sua previsão legal é importante, pois demonstra o fortalecimento do processo de institucionalização do conselho, tanto na condução quanto na participação da tomada de

decisões referentes aos aspectos de realização da política. A formalização do conselho vem, portanto, através da criação legal de um estatuto que determina ações de controle das políticas. Todo conselho é considerado uma ferramenta operacional para gerir tais políticas com força direta da constituição (GOMES, 2000). A oficialização da criação do conselho assegura que ele terá poderes, conforme as atribuições legais, bem como garante a aproximação da sociedade com o poder público, especialmente para que se faça cumprir as ações políticas conforme as necessidades de investimentos prioritários em determinado setor.

O conselho municipal de assistência social de Jales tem funcionado desde sua criação, sem interrupção, sendo que as reuniões ordinárias são com datas pré-definidas para a primeira terça feira de todo mês, onde são discutidos assuntos diversos conforme a necessidade do mês corrente, porém, sempre que necessário seja para avaliação ou aprovação de alguma documentação, projeto dentre outros assuntos os membros conselheiros são convocados para uma reunião extraordinária. A seguir vamos sistematizar a composição citando sua formação.

2.2 Composição e Formalização do Conselho

A composição oficial do conselho municipal de assistência social de Jales se realiza por meio de pessoas escolhidas conforme a área de sua atuação. O regimento interno do conselho municipal de assistência social de Jales determina que na sua composição estejam incluídas 16 pessoas, membros titulares, além de seus suplentes, em caso de necessidade de substituição do titular. A representatividade do conselho é de 50% entre as partes, sendo elas o poder público municipal e sociedade civil, com 8 pessoas cada. A representação do poder público é das secretarias municipais de Educação, Saúde, Esporte, Planejamento e Finanças. Já a representação da sociedade civil é realizada por organizações sem fins lucrativos, representantes da categoria de trabalhadores, além de usuários da assistência social na área do idoso, da criança e adolescente e da família (JALES, 2003).

Segundo Szazi (2006), compõe o conselho as associações, que são uma criação institucional de cunho jurídico sem fins lucrativos, ou seja, sem interesses na obtenção de retornos financeiros. A formalização do conselho representa pontos de vistas diferenciados, defendidos por pessoas ou entidades que as representam, realizando um esforço imenso, através de discussões, para colocar em prática o seu funcionamento.

O conselho municipal de assistência social de Jales é uma instância deliberativa, descentralizada, participativa e de caráter permanente. A Lei de sua criação foi baseada na Lei

8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS). As funções representativas são exercidas pelo poder público representados por funcionários indicados pelo poder executivo e pela sociedade civil organizada que inclui funcionários das entidades devidamente cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social e por pessoas usuárias de programas e projetos oferecido a população que deles necessitem. Estes por sua vez, realizam atividades legislativas, deliberando ações visando o monitoramento social (OLIVEIRA, 2008).

Para a formação do Conselho de Assistência Social em Jales é realizado uma eleição durante a conferência municipal de assistência social, onde participam várias organizações e elas ainda não são atores relevantes no cotidiano de seu funcionamento. A Lei nº. 3.631, de 01 de junho de 2.009 que dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Jales, em conformidade com o artigo 3º da Lei nº. 2.799, de 04 de novembro de 2003 § 4º- “Os membros do conselho municipal de assistência social serão nomeados pelo Prefeito (a) Municipal, após escolha realizada pelos respectivos segmentos da sociedade civil de que trata o § 2º deste artigo na Conferência Municipal de Assistência Social, nas condições fixadas na regulamentação desta Lei” (JALES, 2009).

O conselho tem uma formação paritária entre sociedade civil e poder público sendo composto por 16 membros titular, conta com 16 suplentes e está distribuído da seguinte forma:

Representantes do Poder Público

- I- 03 Representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social;
- II- 01 Representante da Secretaria Municipal da Educação;
- III- 01 Representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- IV- 01 Representante da Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo;
- V- 01 Representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Trânsito;
- VI- 01 Representante da Secretária Municipal de Fazenda;

Representantes da Sociedade Civil

- I- 01 Representante das entidades e organizações sem fins lucrativos que prestam atendimento de assistência social ou assessoramento aos beneficiários;

- II- 01 Representante das entidades de ensino superior e tecnológico relacionado à área de assistência social;
- III- 02 Representantes de trabalhadores das categorias de profissionais que atuam na área de assistência social;
 - a) 01 dos Assistentes Sociais (Casa da Criança de Jales –ONGs)
 - b) 01 das demais categorias profissionais
- IV- 04 Representantes dos usuários, sendo:
 - a) 01 dos serviços de assistência aos idosos
 - b) 01 de assistência aos deficientes
 - c) 01 de assistência à mulher
 - d) 01 participante dos programas e projetos de atenção à família.

Conforme anotação em ATAS está em discussão um novo regimento interno para alterar alguns pontos dentro das atribuições do conselho municipal de assistência social que possam colaborar para a melhoria no desenvolvimento do trabalho. As ATAS utilizadas neste estudo nos revelaram que no decorrer dos anos de existência do conselho municipal de assistência social de Jales que apenas 06 associações estiveram com representação titular sendo na maioria profissionais de assistência social, poucos são os usuários dos serviços. Dentre as ATAS existem algumas onde a reunião não se realizou devido à falta da maioria dos membros titulares. No próximo tópico iremos relatar as entidades sediadas tradicionalmente na cidade.

2.3 Associações e Entidades Participantes

O município de Jales conta com serviço sócio assistencial ofertado em média por 12 entidades, ou seja, organização não governamental (ONGs), e é destaque na participação com representação titular no conselho municipal de assistência social apenas seis das entidades sediadas tradicionalmente na cidade, sendo elas: Lar São Vicente de Paula (Lar dos Velinhos); Associação Educacional de Jales-UNIJALES; Casa das Crianças de Jales (Creche); Associação dos deficientes físicos da região de Jales – ADERJ. Das demais entidades existentes apenas duas estão com suplentes no conselho, sendo elas: Associação de pais e amigos dos excepcionais – APAE de Jales; Associação de apoio à criança e ao adolescente de Jales – AACAJ. As entidades não relacionadas por não estarem atuando no

conselho estão desenvolvendo seu trabalho sócio assistencial e estão devidamente cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social (JALES, 2003).

As ações do conselho são gerenciadas diretamente pelos seus agentes públicos, os quais realizam discussões políticas articuladas, deliberativas e fiscalizadoras. Todas as ações e serviços são acompanhados por um conjunto de pessoas pertencentes ao conselho. A divisão de poder, na prática, funciona por meio de uma relação plena de confiança entre o poder público e a sociedade (OLIVEIRA, 2008).

Em outras palavras, os conselhos caracterizam-se como espaço político administrativo em que os conselheiros, os agentes públicos e a população, participam das discussões, delibera sobre assuntos de interesses coletivos e acompanham os serviços realizados. Constituem espaços importantes de partilha de poder entre o estado e a sociedade civil e de exercício de democracia participativa.

De acordo com as leis que regem os conselhos, eles devem ter plena capacidade de exercer funções específicas que atendam as necessidades de uma boa administração devendo apresentar igualmente suas ideias. Outro ponto importante é que os conselheiros titulares possuem o poder de voto e decisões sobre assuntos tratados, desde que sejam votados por 50% mais um.

Nos últimos 5 anos, ou seja, nos 3 últimos mandatos do conselho municipal de Assistência Social as entidades que se fazem presentes e atuantes são: a) Lar São Vicente de Paula, que desenvolve serviço de alta complexidade com abrigo de pessoas idosas de dela necessita; b) Associação de Pais e Amigos de pessoas excepcionais de Jales – APAE; c) Associação de Apoio a Criança e ao Adolescente de Jales – AACAJ, desenvolve trabalho de abrigo em tempo extra curricular, dando suporte ao aprendizado dos atendidos com serviços de apoio escolar dentre outros serviços ofertado; d) Projeto SACRA – Serviço de Atendimento a Criança e Adolescente de Jales, que desenvolve atividades diversas em horário extra curricular; e) Casa da Criança de Jales – CRECHE, atende crianças até idade escolar no período diurno enquanto seus pais trabalham; f) Associação dos deficientes físicos da região de Jales – ADERJ, a entidade atende pessoas portadoras de deficiência diversas.

No período da pesquisa observamos que as entidades acima descritas são representadas pelo profissional de assistência social, uns ocupam a vaga destinadas às entidades e outros das categorias, não há registro de pessoas comuns que tenham vínculos com essas entidades participando do conselho municipal, sendo que os usuários de serviços membros na atual composição do conselho municipal de assistência social são pessoas atendidas por entidades públicas.

Para entendermos a distribuição de cadeira, iremos estudar o processo eleitoral do conselho municipal de assistência social de Jales nos posso tópico.

2.4 Processo Eleitoral

Para a formação do conselho de assistência social, como em outros conselhos de outras áreas, ocorre a realização de um processo de eleição. Além da composição, também ocorre a escolha da diretoria a quem cumpre determinar um período para a realização plena dos trabalhos de construção de seus objetivos e suas diretrizes.

O registro das atividades, por meio das atas redigidas por seu secretário nas reuniões, discorre sobre os processos dos trabalhos e as novas eleições. Foram identificados que são renovadas entidades e pessoas conforme um novo mandato de processos eleitorais, que ocorrem de dois em dois anos. Os candidatos se revezam nas eleições seguintes, ou seja, o cidadão pode permanecer por quatro anos como membro do Conselho, se candidatando na eleição seguinte após dois anos de estar conselheiro (JALES, 2003). Porém, o que vem acontecendo é que os cidadãos Jalesenses membros do conselho municipal de assistência social interdependentemente, se poder público ou sociedade civil vem sendo reeleitos em outra categoria de representação fazendo um rodizio dentro das categorias, ora é representante da categoria profissionais outrora é representante da entidade, isso ocorre por falta de candidatos às vagas.

Os representantes do poder público são indicados conforme sua secretaria e geralmente são pessoas de confiança da administração. A eleição para os membros da sociedade civil e categoria são membros de entidades (ONGs). Esse processo é feito de forma democrática, pois são eleitos durante os acontecimentos da conferência municipal de assistência social enquanto que os representantes dos usuários dos serviços de assistência social são pessoas usuárias dos serviços ofertados pela rede sócia assistencial de atendimento preventivo ou protetivo, essas pessoas são convidadas pela equipe técnica das entidades e órgãos público, sendo essa representação a mais difícil de ser incluída nos trabalhos do conselho.

2.5 Desenvolvimentos dos Trabalhos

O conselho municipal de assistência social de Jales funciona através das reuniões marcadas antecipadamente, quando são discutidos os temas que são registrados em atas. O presidente do conselho, conforme sugestão dos seus respectivos membros coloca o tema em discussão e análise. O tema também pode variar de acordo com a necessidade das políticas públicas, conforme diretrizes e metas devem ser direcionadas como prioridade.

Em Jales, os trabalhos do conselho municipal de assistência social, e seu funcionamento têm sido registrado conforme a ATA. No atual mandato existe uma representatividade atenuante, ou seja, que tenta diminuir a gravidade de uma falta. A frequência de comparecimento de conselheiros é registrada em um livro a parte, somente o Presidente e o Secretário assinam as ATAS, gerando com isso uma falta de confiança e a falta de validade das mesmas. Algumas ATAS nos apresentada, mostram que em mandatos anteriores não foi possível dar início ao trabalho na reunião ordinária devido às faltas, conforme mencionado em atas, ou seja, não atingindo o quorum de participantes em algumas reuniões.

De modo geral, desde a CF/88, o direcionamento das políticas públicas está diretamente ligado a processos democráticos, nos quais a sociedade pode reivindicar uma melhor qualidade de vida. A universalização dos direitos sociais, por outro lado, deve permitir que os cidadãos tivessem atendimento sempre que necessitarem. A participação, portanto, é o caminho necessário para agilizar este processo, mesmo que haja dificuldades de estruturas ou investimentos. A participação demonstra a liberdade para a afirmação e a concretização de direitos iguais.

Ainda que seja um órgão que tem como papel fundamental apresentar as decisões tomadas relativas à política pública, nem sempre os conselhos têm uma infraestrutura adequada para seu funcionamento, gerando desmotivação para a participação. Por outro lado, há atores da sociedade civil que não pretendem exercer a função de conselheiro por não ter salário, ou seja, por trabalhar de graça, trabalhar sem infraestrutura ou até mesmo, por entenderem que poderão sofrer pressões políticas e manipulações.

Também se identifica como dificuldade para o desenvolvimento dos trabalhos do conselho, o cumprimento, pelo poder público, das aprovações já discutidas, e aprovadas pelo conselho. Ainda que as decisões tenham sido tomadas com base nas diretrizes da política de assistência social, as questões políticas locais são, muitas vezes, o fator que impede o cumprimento, fazendo-se realizar apenas a vontade do mandatário público, que visa se fortalecer com seus eleitores.

A ação dos conselheiros não pode sofrer ingerências diretas do poder público, sendo assim, haverá um retrocesso na inclusão participativa. O processo de gestão necessita ser moderno, com planejamento, organização, direção e controle, sendo que neste último tem se efetivado o papel dos conselhos. (SÃO PAULO, 2010).

Segundo Almeida; Tatagiba (2012) dentre os fatores que dificultam o funcionamento dos conselhos e que estão ligados ao poder executivo, está a escassez de recursos e a precária infraestrutura. Diante da complexidade das questões tratadas e da necessidade de produção e desenvolvimento contínuo de trabalhos, há uma desmotivação tanto ideológica quanto técnica dos conselheiros para realizarem discussões de temas e debater prioridades. Além de poucos recursos financeiros para manter condições dos trabalhos, também existe a mediação de conflitos ou há controvérsias de opiniões, o tempo todo, o que muitas vezes tornam as discussões mais acaloradas. Em vez de haver uma participação direta da sociedade nos processos deliberativos, há uma concentração de poder do executivo diante de uma verdade sem fundamento prático.

A desmotivação pode ser combatida com a realização de uma educação cultural e na formação de novos membros de conselhos. A educação consiste na socialização de conhecimento e informações necessárias para selar a qualidade dos trabalhos. Uma das formas para colocar essa regra em prática tende a ser o respeito entre as pessoas para então iniciar um processo democrático. A capacitação dos conselheiros é necessária também não só através do compartilhamento de informações, mas também, da participação em cursos e sua realização.

Segundo Tatagiba (2005), a desmotivação está ligada a uma série de fatores que freiam os trabalhos dos conselhos. O primeiro deles se concentra no Poder Executivo do estado ou do município como forma de influenciar nas decisões. Já o segundo, está nas questões estruturais, uma vez que os recursos são praticamente inexistentes para instituições participativas. A autora destaca que o grau de instrução dos que estão ligados à máquina pública, que tem renda individual maior e são formados em instituições superiores, elitizam o instrumento democrático, apenas discutindo a pauta sempre a favor do Executivo, criando uma super concentração de poderes. Andrade (2003) menciona que o apoio à realização de formação, através do município, traz mais qualidade para o conjunto de lideranças.

É sabido que a formação específica para os conselheiros é necessária para que eles possam colocar em prática as várias atribuições e metas que têm a cumprir. O fator chave da motivação e incentivo ao desenvolvimento de um bom trabalho de conselhos está caracterizado nas formas e métodos de trabalho em questão. Por isso foi sugerido em reunião no conselho municipal de assistência social de Jales, que uma das metas seria a captação de

recursos financeiros para serem aplicados em processos educacionais visando ao fortalecimento e à motivação dos conselheiros, com vistas a melhorar a qualidade e a democratizar, o mais rápido possível, os métodos de trabalho.

Os processos educacionais são uma forma de aprendizado que deve ser desenvolvida nos conselhos de assistência social, especialmente em razão de estarmos diante de um processo de transição da cultura autoritária para a cultura democrática. A educação permanente, quando acontece no coletivo, tende a ser mais produtiva do que quando se realiza individualmente. Todo aprendizado é conquistado na base de grandes esforços, tanto para os seus educadores quanto aos educandos (BARRETO et al, 2012).

Nesse prisma, o método da educação popular nos propicia além do fortalecimento teórico-metodológico e ético-político, um instrumental técnico-operativo, o qual nos coloca como ponto de partida a valorização do saber popular, mediante o respeito à autonomia dos sujeitos e construção com eles de alternativas de intervenção (OLIVEIRA, et al, 2013, p.01).

Esteffanio (2008) acrescenta que para haver integração, mantendo atores de entidades organizacionais com relações de confiança, devem fazer parte do cenário a educação e também a proteção de uma seguridade social. A dinâmica das políticas sociais contribui com uma grande agregação de valores, as quais retornam à sociedade por meio de uma infraestrutura de recursos humanos de forma coletiva.

Cria-se o chamado capital social que é formado pela interatividade e que desenvolve os conhecimentos localmente, diante de relações sociais intensas. Existe neste caso um processo de confiança entre várias entidades organizacionais e também na formação de lideranças. A coletividade é o forte de um conjunto sistêmico inovador, das novas aprendizagens.

A participação de novos conselheiros ativamente no poder decisório permite uma nova guinada, além da democratização. O fortalecimento da sociedade civil se consolida com a expansão e a escolha de novos membros conselheiros em eleições. Esses novos conselheiros que são representantes da sociedade civil identificam os problemas enfrentados pelos conselheiros e acaba desmotivado por não ver progresso na solução dos mesmos.

Um dos aspectos fundamentais da assistência social brasileira é o controle das ações desenvolvidas. Destacado na Constituição Federal de 1998, na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), o exercício do controle social implica o

planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização da oferta dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2014).

Penha (2006) evidencia que a utilização de um processo inovador colabora para toda uma transmissão rápida do conhecimento aprendido, criando uma expansão superprodutiva de valores. Com a produção de novos conhecimentos é evidente que fica fácil a implantação de uma nova metodologia criativa de gerenciamento em âmbito coletivo e também individual.

Por isso torna-se necessário continuar mantendo canais de comunicação sempre aberto a novas ideias ou novas formas de trabalho, para fortalecer ainda mais a assistência social democrática. Devido às diferenças que ambas possuem relativas aos conteúdos e pontos de vista, utilizar a flexibilidade, respeitando os valores gerais (BRASIL, 2006).

O estudo realizado neste capítulo teve como objetivo compreender o conselho municipal de assistência social do município de Jales-SP., sua criação, composição, formalização, desta forma estudamos as leis que dão amparo e vigoram suas atividades, vimos também toda a forma de composição e eleição dos membros, representantes do poder público e também representantes da sociedade civil. No desenvolver do estudo foi observada vários problemas encontrados pelo conselho no desenvolvimento dos trabalhos como, por exemplo, a falta de candidatos a vagas durante o processo eleitoral dos representantes da sociedade civil. No próximo capítulo trataremos da pesquisa realiza através de entrevistas com pessoas representantes da sociedade civil, atuante e não atuante no conselho, porém envolvidos em trabalhos desenvolvidos por entidade de atendimento sócio assistencial.

CAPÍTULO 3 – OS ENTRAVES À PARTICIPAÇÃO NO CMAS DE JALES

O principal objetivo desse trabalho foi analisar a problemática enfrentada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Jales quanto a participação da sociedade civil. Para a realização deste objetivo, realizei diferentes atividades de pesquisa, que incluíram conversas formais com a coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e membro do conselho, também a secretária do Conselho Municipal de Assistência Social para ter acesso às atas. As atas foram lidas e analisadas com o intuito de verificar aspectos que poderiam desestimular a participação da sociedade civil.

Paralelamente, e de posse da relação das entidades inscritas e representadas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), através de visitas as essas entidades realizei entrevistas com sete pessoas membros de ONGs, atuantes e não atuantes no conselho, no momento da realização da pesquisa foi aplicada uma entrevistas não estruturadas acrescidas de um questionário com duas perguntas abertas, respondidas pelos entrevistados. As questões foram: 1) Por que membros de organizações da sociedade civil não tem interesse em ser membro do Conselho Municipal de Assistência Social de Jales? 2) Por que os que são membros do CMAS de Jales participam pouco das atividades do Conselho? As respostas dos entrevistados são analisadas a seguir.

3.1 Porque não Participar do CMAS

As respostas a primeira questão evidenciam que o principal motivo da não integração ao conselho, como membros, é a falta de efetiva informação sobre o próprio conselho e sobre quem pode ser seu membro. Exemplo disso é a resposta transcrita abaixo.

O interesse até ocorre principalmente por parte das entidades assistenciais, onde possuem o Profissional de Assistência Social que compreende melhor a importância do conselho. (Entrevistado/a 1)

Somente o profissional que está efetivamente participando destacou que o que falta é a participação (efetivação) das demais áreas da sociedade civil. O déficit, na opinião dele, é principalmente pela falta de divulgação. Isso ocorre, em minha opinião, porque as bases operacionais da assistência social não são bem executadas, tanto no órgão da assistência

social (inclusive CRAS e CREAS), quanto nas entidades sociais. O próprio conselho municipal não está conseguindo passar a sua importância às bases. Elas não são motivadas a participar, por falta de entendimento e não querem participar por não conhecer o trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social.

Outro aspecto que ficava evidente nas respostas dos entrevistados é o fato do gestor municipal não acatar as deliberações e não atender as reivindicações solicitadas quando são colocadas nas pautas e a demora na solução dos problemas. Também foi relatada a falta de desenvolvimento da capacitação do membro conselheiro, ou seja, o cidadão não sabe ao certo desempenhar bem suas funções, ficando na dúvida do que ele deve produzir e como deve atuar.

Foram relatadas, nas respostas dos entrevistados, as dificuldades da entidade com os membros de sua equipe para participar do CMAS, por ser equipe mínima. Geralmente, os representantes da sociedade civil são escalados para as comissões e para a fiscalização, o que consome muitas horas de trabalho dos conselheiros. Isso torna muito difícil a participação, pela quantidade de horas que os funcionários da instituição devem participar das reuniões.

3.2 Porque participam pouco do CMAS

A segunda questão procurou compreender por que os que são membros participam pouco das atividades do CMAS de Jales. As respostas encontradas para essa questão apontam vários motivos da pouca participação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social. Uma primeira resposta coincide com os motivos da não participação no próprio CMAS: a falta, pelos membros eleitos do conselho, de uma melhor compreensão do trabalho do conselho.

As respostas possibilitaram verificar que os conselheiros não são educados para levar as políticas públicas adiante, o que se reflete no sentimento de falta de responsabilidade com o conselho. Além disso, as atuações do poder público são mínimas apenas passando algumas informações quando é necessária, escolha de novos membros e o fato se repete diante da falta de capacitação, o que leva o não comprometimento. Talvez se os conselheiros tivessem a prática da participação permanente seriam muito mais produtivos nos trabalhos. Apesar do poder público não compreender que o conselho pode contribuir muito, e assim negligenciam propriamente sua importância diante de seus interesses. Pelas respostas relatadas pode-se dizer que o Conselho Municipal de Assistência Social de Jales (CMAS) passa por problemas de cunho informativo e educativo.

Acredito que assim como em muitos outros conselhos espalhados pelo país, a maioria dos entrevistados relatou a falta de capacitação aos conselheiros com o principal entrave à participação, uma vez que o não entendimento dos assuntos relacionados ao Conselho desestimula a sua participação. Outro fato relevante é repetição dos assuntos e a demora em obter resultados dos assuntos discutidos.

No capítulo terceiro foi tido como objetivo analisar a problemática enfrentada pelo conselho municipal de assistência social de Jales-SP. Tendo como instrumental de trabalho duas questões que foram aplicadas a sete pessoas, funcionários entidade e usuários de serviços sócio assistencial prestados pela rede, pessoas atuantes no conselho e também pessoas que não são atuantes no conselho, ou seja, sociedade civil. O método utilizado para aplicar o questionário foi através de visitas às essas instituições munida do questionário. Também houve um momento de entrevista sem questionário. Após ouvir as pessoas entrevistadas e analisar as questões respondidas por escrito chega-se a conclusão de que o dentre as dificuldades que o conselho enfrenta estão o de cunho informativo, falta capacitação para os conselheiros, entidades com equipe técnica mínima, o que leva as faltas nas atividades do conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste trabalho foi um processo enriquecedor. Durante todo o processo foram muitos os desafios enfrentados, porém não se pretendeu esgotar todas as dificuldades enfrentadas pelo Conselho Municipal de Jales, mas focar na dificuldade da sociedade em participar dessa instância da democracia participativa.

Ao fim do trabalho chega-se a conclusão que o espaço de controle social efetivo e democrático na política de assistência social tem sua atuação democrática, ainda que apresente algumas dificuldades. Especificamente, alguns conselheiros representantes da sociedade civil se sentem desmotivados devido à falta de entendimento quanto à função do CMAS e à de conselheiro e à falta de incentivos por parte do poder público e das entidades.

Cabe resaltar que a participação da sociedade civil organizadas nas políticas públicas pode inibir as ações que venham contrapor politicamente as decisões do executivo municipal, uma vez que a composição paritária do conselho contribui para uma responsabilidade em torno das deliberações do conselho. Sabe-se que o Conselho Municipal de Assistência Social deve possuir potencial de exercer um controle sobre as políticas públicas, condições favorecidas pelo processo deliberativo. Também devem assegurar transparência, fiscalização e estar monitorando as entidades sobre os aspectos sociais.

Portanto, para melhorar a atuação dos conselheiros é necessário que haja processos de capacitação, tendo como prioridade esclarecer a sociedade civil sobre o funcionamento do Conselho e a importância de sua participação no mesmo. As estruturas atuais não proporcionam a informação necessária para desenvolver permanentemente e culturalmente as entidades em conjunto com seus membros.

Consideramos que a participação da sociedade civil de uma forma mais ampla, ou seja, além da participação no Conselho Municipal de Assistência Social, abrangendo toda a sociedade Jalesense, tornando-a mais ativas nos processos relacionados à política pública, contribuirá de forma indireta e direta para um melhor desempenho nos assuntos relacionados ao Conselho Municipal de Assistência Social. Assim, entendemos que a educação para a democracia participativa é de fundamental importância para o fortalecimento do Conselho Municipal de Assistência Social, contribuindo para um melhor desempenho dos membros nas suas atividades. Sendo assim, é de suma importância que haja um investimento sócio educacional ofertado pelas três esferas de governo no sentido de estabelecer metas a serem cumpridas a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e & Sociedade**, São Paulo, n.109, jan/mar.2012.

ANDRADE, Gladys Rodrigues. **Políticas Sociais e Educação Profissional: caminho para a autonomia, condição para a cidadania**. 2003. 130 f. Dissertação (Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2003.

ANASTACIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, **Poder legislativo, interesses e capacidades**. 2006

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. 2012

ARENDETT, Hannah. **A Condição humana**. Rio de Janeiro: Forense universitário, 1994. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script - Acesso em 16 jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Livraria do IPEA, maio de 2012.(texto UFMG).

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação**. DADOS- Revista de Ciências Sociais, rio de Janeiro, vol. 50, nº. 3, 2007, pp. 443 a 464 (texto obrigatório UFMG)

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático,2012. (texto UFMG)

BARRETO, Ivana Cristina de Holanda Cunha et al. Gestão participativa no SUS e a integração ensino, serviço e comunidade: a experiência da liga da saúde da família, Fortaleza, CE. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 1, maio 2012.

BRASIL. **Constituição da república federal do Brasil de 1988** – cap. II, seção I, art. 194. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidada.htm>. Acesso em 04 jun.2014.

BRASIL, **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Lei de nº. 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Lei 12.435 alterada em 2011. **Ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. 2011.

BRASIL. **Instituto brasileiro de geografia estatística (IBGE), censo**. 2010. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&cadmun=352480>. Acesso em: 09 ago.2014.

BROUM, Mark Malloch et al. A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e Cidadão Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Democracia e controle público. ALMEIDA, Debora Rezende de (org). *Participação e controle social na saúde*. Belo Horizonte: UFMG, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.

ESTEFFANIO, Mariza Brandão. **As organizações da sociedade civil de Belo Horizonte em parceria com a escola: reproduções, confrontos e convergências**. 2008. 202 f. Dissertação (Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão e Social), Belo Horizonte, 2008.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas**. In: Leonardo (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

GOMES, Ana Ligia. Os conselhos de políticas e de direitos. In: **Capacitação continuada para assistentes sociais, módulo 4**. Brasília: NED/CEAD, Universidade de Brasília, 2000.

JALES. Lei nº. 2.266/95, de 06 de dezembro de 1995.

JALES. Lei nº. 2.799, de 04 de dezembro de 2003.

JALES, Lei nº. 3.631, de 01 de julho de 2009.

JALES. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: www.jales.sp.gov.br acesso 11 de jul. 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela Dossiê . Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. In: **Caderno CRH**, v. 21, n.52, Abr.2008.

LITWINCZIK, Marta. **Políticas públicas e formas societárias de participação**. 2003.

PENHA, Jardelina de Souza. **Desenvolvimento de arranjos produtivos locais através do capital social e da governança: caso do APL de redes de dormir de Jaguaruana**. 2006. 64 f. Monografia (Bacharelado em Administração de Empresas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

PERUZZOTTI, Enrique. **A Política de accountability social na América Latina tradução do original em espanhol da Daniela Mateus de Vasconcelos**. Disponível no original em: <<http://cidadania.files.wordpress.com/2013/06/a-politica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>> acesso 10 de jul.2014.

PEREZ. M. A. A Administração pública democrática; Instituto de participação popular na administração pública. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid

PNUD. **A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos**. Santana do Paranaíba, SP: MM&X, 2004.

OLIVEIRA, Lucia Conde de et al. Diálogos entre serviço social e educação popular: reflexão baseada em uma experiência científico-popular. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.114, abr / jun.2013.

OLIVEIRA, Maria Aparecida Moraes. **Participação cidadã no conselho municipal de assistência social de Franca: o estudo de uma realidade desafiadora**. 2008. 144 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Franca, 2008).

ROSANVALON, Pierre. O desafio: de uma democracia de eleitores a uma democracia de cidadãos. PNUD (org). *A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. Santana do Paranaíba: LM&X, 2004.

SADER, Emir . Afinal, quem tem medo da democracia no Brasil. **Carta Maior**. 2013. Disponível em:

<http://www.cartamaior.com.br/?/blog.do.emir/afinal_quem_tem_medo_da_democracia_no_brasil-/2128908#>. Acesso em 26 mai. 2014.

SANTOS, Fabiano; PROGEBINSCHI, Thamy. **Participação como representação**. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza; Avritzer, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **A Concepção hegemônica da democracia na segunda metade do século XX, 2012**.

SÃO PAULO. Secretária estadual de assistência e desenvolvimento social. **Inovações em gestão social: convenio único e plano municipal de assistência social**.2010.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a ALCA; **Soc. Estado**, v. 28 nº. 1. Brasília, jan/abr 2013.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor: regulação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TATAGIBA; Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, Nov. 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: cortez, 2007.

ANEXOS

Questionário destinado aos membros (conselheiros) do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Jales representante da sociedade civil.

- 1) Por que representantes de organizações da sociedade civil não têm interesse em ser membro do CMAS de Jales?

R: _____

- 2) Por que os que são membros participam pouco das atividades do CMAS de Jales?

R: _____

Jales, _____ de _____ 20____